COLOCVIU STRATEGIC

Nr. 2
Februarie 2016

UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ DE APĂRARE „CAROL I”
CENTRUL DE STUDII STRATEGICE DE APĂRARE ŞI SECURITATE

IMPLICAȚII ALE INVOCĂRII CLAUZEI ASISTENȚEI MUTUALE DE CĂTRE FRANȚA ÎN CONTEXTUL ATACURILOR TERORISTE DE LA PARIS DIN 13 NOIEMBRIE 2015

Cristina BOGZEANU

Lucrarea de față prezintă principalele concluzii rezultate în urma analizei comparative a implicațiilor articolului 42(7) din Tratatul de la Lisabona (clauza asistenței mutuale) şi a articolului 5 din Tratatul Nord Atlantic (apărarea colectivă), din prisma consecințelor pe care invocarea lor le antrenează. Analiza in extenso poate fi regăsită între paginile revistei Impact Strategic, nr. 4 („Analiză comparativă a clauzei asistenței mutuale şi a apărării colective”, autori: dr. Stan Anton; dr. Cristina Bogzeanu) şi a fost diseminată în cadrul Prelegerii CSSAS la Cercul Militar Național, din luna februarie.

1. Analiza comparativă a tipului de repercusiuni generate prin invocarea articolului 42(7) din Tratatul de la Lisabona şi a articolului 5 din Tratatul Nord-Atlantic

La 13 noiembrie, Franța a fost scena mai multor atacuri atacuri teroriste coordonate, soldate cu sute de morți şi răniți în rândul cetățenilor francezi, revendicate de gruparea teroristă Statul Islamic (IS). Presa internațională anunța că, printre cei care au executat atacul, se numără cetățeni sirieni, care au pătruns pe teritoriul Europei cu valul de refugiați. În acest context, preşedintele francez a invocat articolul 42 (7) din Tratatul de la Lisabona. La 17 noiembrie, ministrul apărării francez, Jean-Yves Le Drian, face apel la acelaşi articol în cadrul reuniunii pe probleme ale apărării din cadrul Consiliului UE pentru Afaceri Externe.

Articolul, a cărui invocare este o premieră în istoria UE, are un conținut echivalent articolului 5 din Tratatul de la Washington.

Totuşi, forța şi efectul celor două articole citate nu sunt similare, iar motivele pentru această stare a lucrurilor se regăsesc în diferențele dintre natura organizațiilor în care acestea au fost dezvoltate, în cadrul instituțional caracteristic NATO şi UE, în modul de adoptare a deciziilor, în forțele pe care le au la dispoziție, precum şi în semnificația conceptelor de securitate stabilite astfel.

În ceea ce priveste PSAC, notabilă este concentrarea asupra misiunilor de management al crizelor în afara teritoriului Uniunii. Articolul 42(1) menționează că PSAC „asigură Uniunii o capacitate operațională bazată pe mijloace civile şi militare. Uniunea poate recurge la acestea în cadrul misiunilor în afara Uniunii pentru a asigura menținerea păcii, prevenirea conflictelor şi întărirea securității internaționale”.

Gama de acțiuni PSAC, inclusiv răspunsul rapid prin Grupurile de Luptă ale UE, cuprinde acțiuni de management al crizelor, echivalentul a ceea ce, la nivelul NATO, este cunoscut sub numele de „operații non-articol 5”. Acest tip de acțiuni nu cade sub incidența articolului 51 din Carta ONU, prin care este consacrat principiului dreptului la legitimă apărare al statelor. Mai mult, deşi au devenit operaționale la 1 ianuarie

2007, Grupurile de Luptă ale UE nu au fost activate niciodată.

La nivel politic, deciziile în cadrul Alianței sunt adoptate în cadrul Consiliului Nord-Atlantic, pe baza consensului obținut în urma consultărilor. Planificarea şi execuția operațiilor este coordonată prin ACO, a cărui menire este menținerea integrității teritoriale a Alianței, prezervarea şi/sau restabilirea securității membrilor săi. Menirea structurii de Comandă a NATO (ACO şi Comandamentul Aliat pentru Transformare – ACT) este de a asigura capacitatea Alianței de a aborda amenințările în cazul în care descurajarea eşuează sau în cazul în care ar avea loc un atac asupra teritoriului aliaților europeni. Activarea articolului 5 rezultă într-o acțiune coordonată la nivelul Alianței, de către structuri special destinate acestui scop.

Mai mult, ACO este direct legat de Structura de Forțe a NATO, alcătuită din forțe naționale şi multinaționale dislocabile şi comandamente puse la dispoziția NATO temporar sau permanent de către statele membre.

Structuri similare se regăsesc şi în structura instituțională a UE: Comitetul Politic şi de Securitate (COPS), Comitetul Militar al UE (EUMC), Statul Major al UE (EUMS), Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE). Cu toate acestea, UE nu dispune de o structură permamentă de comandă militară comparabilă cu cea a NATO. De asemenea, dacă în ceea ce priveşte capabilitățile militare, statele membre pot angaja aceleaşi trupe atât la nivelul NATO, cât şi la cel al UE, diferența majoră dintre cele două este constituită de nivelul de dezvoltare a structurilor de comandă şi de planificare.

Cele două organizații au încercat să compenseze pentru insuficiența dezvoltării UE pe această linie prin recurgerea la mai multe opțiuni de comandă şi control, însă, aceste sunt create pentru a opera în contextul unor măsuri de management al crizelor derulate la nivelul UE şi ca paşi către conturarea unei politici de securitate comune.

Aşadar, dincolo de faptul că articolul 42(7) din Tratatul de la Lisabona nu implică o acțiune coordonată şi condusă de la nivelul UE, aceasta nici nu dispune de o capacitate instituțională şi operațională pentru a transpune în realitate, în măsuri şi acțiuni concrete un principiu de tipul „un atac împotriva unuia este un atac împotriva tuturor”.

În ceea ce priveşte coordonarea şi acțiunea în contextul invocării respectivului articol din Tratatul de la Lisabona, două aspecte prezintă o relevanță majoră pentru delimitarea implicațiilor şi consecințelor măsurii adoptate de Franța în urma atacurilor teroriste din 13 noiembrie 2015.

- incompletă dezvoltare a cadrului legal, instituțional şi structural al UE de a coordona o eventuală intervenție în baza principiului apărării colective. În acest sens, analiza comparativă a capacității de acțiune a NATO şi UE este elocventă.
- opțiunea Parisului de a cere sprijin statelor membre ale UE, valorificând această bază legală a UE şi nu pe cea a NATO, este grăitoare pentru tipul de asistență aşteptat în urma acestui act, dar şi pentru rolul pe care Palatul Élysée îşi doreşte şi şi-l poate asuma în acest context.

2. Analiză comparativă a repercusiunilor generate prin invocarea articolului 42(7) şi a articolului 222 din Tratatul de la Lisabona

Deşi similar din punctul de vedere al modului în care este formulat, articolul 222(1) diferă major de articolul 42(7) prin modalitatea de aplicare. Paragraful (3) al articolului 222 menționează că „modalitățile de punere în aplicare de către Uniune a prezentei clauze de solidaritate sunt definite printr-o decizie adoptată de Consiliu, la propunerea comună a Comisiei şi a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe şi politica de securitate”, decizie adoptată ulterior, în 2014. Articolul 42(7) nu este urmat de o asemenea prevedere, formularea chiar evitând referirea clară la Uniune. Clauza de solidaritate presupune în schimb „punere în aplicare de către Uniune”, spre deosebire de formularea clauzei de asistență mutuală care precizează că „celelalte state membre ***sunt obligate*** să îi acorde *ajutor şi asistență*” (s.n.). Diferența majoră dintre cele două articole constă în faptul că articolul 222(1) – clauza de solidaritate – ar implica Uniunea per ansamblu, organizarea şi desfăşurarea acțiunilor în cadrul instituțional de la Brussels, în timp ce articolul 42(7) implică o obligație a statelor membre, deci dirijată din capitatala fiecărei

CS III dr. Cristina BOGZEANU îşi derulează activitatea în cadrul Centrului de Studii Strategice de Apărare şi Securitate, din Universitatea Națională de Apărare „Carol I”, Bucureşti.

națiuni a UE în parte.

Mai mult, Decizia Consiliului privind modalitățile de implementare de către Uniune a clauzei de solidaritate prevede faptul că aceasta poate fi invocată atunci când statul care face acest lucru „consideră că situația de criză este de aşa natură încât capabilitățile de răspuns de care dispune sunt în mod clar insuficiente" (articolul 4(1)). Optând pentru clauza asistenței mutuale şi nu pentru clauza de solidaritate, Parisul transmite mesajul că răspunsul la această criză nu depăşeşte capacitatea Franței de a o aborda.

Cu toate acestea, în acest cadru, Tratatul de la Lisabona include articolul 42(7), care fundamentează clauza asistenței mutuale. Articolul 42(7) are un caracter excepțional, fiind inclus în Titlul V al Tratatului: *Dispoziții generale privind acțiunea externă a uniunii şi dispoziții speciale privind politica externă şi de securitate comună*. Aşadar, este inclus într-un domeniu în care procedura de luare a deciziilor este una de tip interguvernamental, deciziile fiind adoptate, prin unanimitate în cadrul Consiliului European, alcătuit din şefii de stat şi de guvern ai țărilor membre.

Astfel, paragraful 7 al articolului 42 are o condiție excepțională, decizia în cazul activării clauzei de asistență mutuală nefăcându-se conform prevederilor de luare a deciziilor aferente PSAC, obligațiile şi rolurile statelor membre emanând din negocieri şi acorduri încheiate la nivel bilateral între statele membre ale UE. Cu alte cuvinte, invocarea articolului 42(7) constituie o bază pentru consultări, nu presupune adoptarea unei decizii formale din partea Consiliului UE şi nici lansarea unei misiuni sau operații sub egida PSAC. Cu toate acestea, textul articolului 42(7) nu include nicio prevedere explicită, care să excludă participarea instituțiilor UE, acestea putând să joace în continuare rolul de facilitator şi coordonator al acțiunilor întreprinse în acest sens.

Aşadar, prin această prevedere nu este creată sau descrisă o responsabilitate pentru Uniune, ci pentru statele care îi sunt membre. Este o prevedere tangențială PSAC, nu una specifică.

3. Tipuri de sprijin aşteptat

Articolul 42(7) din Tratatul de la Lisabona nu presupune lansarea unei operații a statelor europene contra organizației care a revendicat atacurile teroriste. Sprijinul solicitat de către Franța în această situație constă în comasarea capabilităților şi susținerea operațiilor Franței în Siria şi Irak, precum şi în sprijinul operațiilor Franței în alte regiuni ale lumii, astfel încât să permită acesteia să disloce trupe acolo unde este necesar.

De altfel, două dintre statele a căror contribuție era aşteptată – Marea Britanie şi Germania – au răspuns rapid cererii Franței, cu aport consistent: prima dintre ele a lansat lovituri aeriene contra ISIL în Siria, iar a doua a dislocat o fregată navală.

Plasarea reacției în acest cadru legal a făcut imposibil ca statele europene să ignore apelul Franței şi a acordat, în acelaşi timp, un loc central Parisului în coordonarea modalităților de sprijin primite, oferindu-i şi flexibilitate şi posibilitatea de a lua decizii rapid.

Deşi au un număr considerabil de state membre în comun (22), acțiunea sub articolul 42(7) presupune o serie de diferențe, nu lipsite de importanță, în ceea ce priveşte actorii implicați în acțiunile pe care le generează.

Clauza asistenței mutuale a fost introdusă la cererea Greciei, care a dorit obținerea unor asemenea garanții de securitate şi în cadrul UE, nu doar în cel al NATO deoarece Turcia, stat membru al Alianței, dar nu şi al Uniunii, era considerată de mult de către Atena o potențială sursă de tensiune, chiar potențial adversar. Totodată, pentru statele membre ale UE, care nu sunt şi membre NATO, includerea clauzei apărării mutuale în textul Tratatului de la Lisabona a jucat, cu siguranță, un rol semnificativ.

Invocarea clauzei asistenței mutuale şi nu a articolului 5 presupune şi un efort de a aborda o provocare de securitate, fără a implica în mod direct NATO şi, implicit, SUA. Şirul de revolte populare din nordul Africii şi Orientul Mijlociu, cunoscut generic sub numele de „primăvara arabă" şi care au culminat cu intervenția condusă de două puteri europene sub egida NATO în Libia, sau criza ucraineană au constituit contexte în care statele europene au demonstrat, de cele mai multe ori, limite de a acționa în acest sens, mai ales, în cadrul Uniunii.

Prin urmare, invocarea articolului 42 (7) din Tratatul de la Lisabona constituie un mesaj de

asumare a acestei responsabilităţi şi, în egală măsură, un efort de a construi un context favorabil pentru confirmarea relevanței UE în planul securităţii şi apărării. Toate acestea confirmă valoarea mai degrabă simbolică şi politică a apelului la această prevedere a Tratatului de la Lisabona şi nu la mult mai celebrul articol 5.

În aceeaşi ordine de idei, gestul Parisului conține şi o poziționare a Franței în rolul de lider al UE. Alegerea de a nu invoca articolul 5, ci clauza asistenței mutuale, care vizează statele europene, poate exercita o presiune morală şi politică mai mare asupra acestora din urmă. Formularea nu doar relevă asumarea unor limite în ceea ce priveşte capacitatea Franței de a acționa în diverse teatre de operații, cât, mai ales, subliniează măsura în care Parisul s-a implicat în aceste operații, de unde şi pârghia de presiune morală şi politică.

În acelaşi timp, invocarea articolului 5 din Tratatul Nord-Atlantic ar fi însemnat acțiune într-un cadru în care SUA au un rol preeminent, iar Turcia joacă, de asemenea, un rol major, ceea ce ar fi făcut ca Parisul să beneficieze de mai puține pârghii de control asupra acțiunilor întreprinse în acest sens, prin comparație cu procesul derulat la nivelul UE.

În altă ordine de idei, gestul Franței de a alege cadrul UE pentru a răspunde atacurilor de la 13 noiembrie poate fi considerat firesc, având în vedere îndelungata istorie a pledării pentru o dezvoltarea unei apărări europene, autonome față de Washington. Retragerea Franței din structurile militare ale NATO timp de trei decenii, propunerile liderilor francezi de dezvoltare a unei comunități europene a apărării (René Pleven, 1950), dezacordurile cu SUA, în 2003, cu privire la începerea operației din Irak sunt doar câteva exemple grăitoare în acest sens.

CONCLUZII

- ***Articolul 42(7) din Tratatul de la Lisabona şi articolul 5 din Tratatul Nord-Atlantic sunt similare din perspectiva principiului pe care sunt fundamentate şi a modului în care sunt formulate, dar profund distincte din perspectiva tipului de măsuri pe care le generează:***
  - ***NATO → acțiune concretă (misiune, operație), condusă la nivelul Alianței;***
  - ***UE → bază politică pentru acorduri bilaterale încheiate între statul care face invocarea, pe de o parte, şi fiecare dintre statele membre ale UE.***
- ***Pentru a delimita implicațiile în plan politic ale invocării art. 42(7), este necesar să le privim prin comparație cu alternativele similare pe care Franța le-ar fi putut alege:***

  De ce art. 42(7) şi nu art. 5?
  - Franța a pledat mereu pentru o apărare europeană autonomă în raport cu SUA;
  - Având în vedere preeminența SUA şi a Turciei în NATO, Franța ar fi avut mult mai puține pârghii de control într-o acțiune în acest cadru;
  - Mulți dintre aliați sunt deja implicați în lupta contra ISIS. Prin 42(7): Sprijin bilateral de la statele membre UE şi NATO.

  De ce art. 42(7) şi nu art. 222?
  - Franța transmite mesajul că nu este „copleşită” de criză;
  - Acțiune rapidă la toate nivelurile procesului de implementare.

COLOCVIU STRATEGIC este o publicație a Centrului de Studii Strategice de Apărare şi Securitate ce prezintă principalele rezultate ale unor studii de cercetare, sintezele unor evenimente ştiințifice, opiniile şi punctele de vedere ale masteranzilor şi doctoranzilor implicați în cercetarea ştiințifică din domeniul apărării şi securității.

COLOCVIU STRATEGIC
Supliment al revistei *Impact Strategic*
Redactor: dr. Mihai ZODIAN
e-ISSN 1842-8096, ISSN-L 1841-7396, 296/2016

Centrul de Studii Strategice de Apărare şi Securitate
Şos. Panduri, nr. 68-72, Sector 5, Bucureşti
Telefon: 021.319.56.49, Fax: 021.319.57.80
E-mail: cssas@unap.ro, Site: http://cssas.unap.ro